

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Teori

2.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis. Menurut Turner dan Helms kebijakan adalah suatu proses yang meliputi proses pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan (*policy making and policy implementation*).

Definisi kebijakan yang lain dikemukakan Friedrich yaitu kebijakan sebagai “ *a proposed course of action of a person, group, or government with in given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*. Melalui perkataan yang sederhana, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Dye dalam Budi Winarno,(2012:20) kebijakan negara sebagai” *whatever goverment choose to do not to do* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan) berdasarkan defini tersebut mengisyaratkan bahwa yang telah dipilh oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu harus ada tujuan yang jelas meliputi semua tindakan begitu juga apabila pemerintah memilih tidak melakukan sesuatu itupun merupakan kebijakan.

Selain itu menurut Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai “serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dengan dilaksanakan oleh seseorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu atau suatau hal yang diperhatikan . Menurut Anderson konsep kebijakan ini kemudian mempunyai beberapa implikasi yakni;

1. Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas alam sistem politik modernbukan sesuatu yang terjadi begitu saja melaikan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalm sistem politik.
2. Kebijakan merupakan arah suatu pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pmerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu

kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya.

3. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.

Beberapa definisi mengenai kebijakan publik di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan publik adalah serangkaian proses kegiatan yang dibuat oleh aktor atau kelompok guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

W.I. Jenkins (dalam Wahab, 2004 : 14) merumuskan kebijakan sebagai: *“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya

masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Budiardjo (dalam Ali dkk, 2012:12) menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Selanjutnya Alfatih (2010:2) menyatakan kebijakan publik adalah setiap keputusan atau tindakan yang dibuat secara sengaja dan sah oleh pemerintah yang bertujuan untuk melindungi kepentingan publik, mengatasi masalah publik, memberdaya publik, dan menciptakan kesejahteraan publik. Salah satu bentuk produk kebijakan publik merupakan peraturan daerah. Peraturan Daerah adalah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Thomas R. Dye (dalam Agustino, 2008:7) mendefinisikan kebijakan publik merupakan upaya yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Sedangkan menurut Carl Friedrich (dalam Agustino, 2008: 7), kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Keberadaan Peraturan Daerah dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Di samping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18 ayat (6), kewenangan pembuatan Peraturan Daerah juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Untuk materi muatan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut: “Materi Muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Di samping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (6) sampai ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- 2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

- 3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Riant Nugroho Dwijiwijoto (dalam Alfatih, 2010:15) menyatakan “implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”. Alfatih (2010:15) menyatakan implementasi kebijakan adalah penerapan apa yang diamanahkan oleh suatu kebijakan secara baik dan benar dalam rangka mencapai tujuan kebijakan tersebut. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Agustino, 2006:139) menjelaskan makna implementasi: “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2006:139), implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang, untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yaitu langsung

mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Dari beberapa definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu : 1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; 2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan 3) adanya hasil kegiatan. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan. Ancaman utama dari implementasi kebijakan adalah inkonsistensi implementasi. Dalam pelaksanaannya kemungkinan bisa terjadi adanya kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksananya kemungkinan bisa terjadi adanya kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan. Masalah implementasi ini berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan dengan realisasi dari kebijakan tersebut. Kesulitan dalam proses implementasi kebijakan dapat kita lihat dari pernyataan seorang ahli studi kebijakan Eugne Bardach (dalam Agustino, 2006:138) melukiskan kerumitan dalam proses implementasi menyatakan pernyataan sebagai berikut :

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengena bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Dari berbagai definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pelaksana kebijakan dengan sarana-sarana pendukung berdasarkan aturan-aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi dimana kita melakukan kegiatan atau mengeksekusi suatu rencana yang telah kita rencanakan atau susun sebelumnya. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap *fix*. Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan.

Van Horn dan Van Meter dalam Winarno,(2012:149) yang merumuskan implementasi sebagai *“Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* (Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu- individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuantujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Menurut Winarno (2012:147) implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan

segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai pelaksanaan undang undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Menurut Grindle dalam winarno,(2012:149) secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Kriteria pengukuran implementasi didasarkan pada tiga aspek yaitu :

1. Tingkat kepatuhan Birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana yang diatur dalam undang-undang.
2. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah.
3. Pelaksanaan dan dampak(manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan implementor, sumber daya, lingkungan, metode, permasalahan, ataupun tingkat kemajemukan yang dihadapi masyarakat. Sumberdaya manusia sebagai implementor mempunyai peranan penting dalam menghadapi implemenasi kebijakan publik. Menurut gow dan Mors dalam Keban,(2014:78), dalam implementasi kebijakan teradapat berbagi hambatan anantara lain :

1. Hamabatan politik,ekonomi dan lingkungan

2. Kelemhan institusi
3. Ketidakmampuan sumberdaya manusia
4. Kekurangan dalam bantu teknis
5. Kurangnya desentralisasi dan partisipasi
6. Pengaturan waktu (timing)
7. Sistem informasi yang kurang mendukung
8. Perbedaan Agenda tujuan anatar aktor
9. Dukungan yang berkesinmbungan

Beberapa definisi implementasi kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan dapat didefinisikan sebagai proses dari kebijakan yang telah disahkan sebelumnya, dengan tujuan mencapai yang dimaksud dan guna mengatasi masalah yang terjadi dimana kebijakan tersebut telah digariskan dalam sebuah bentuk peraturan keputusan. Terdapat dua model pendekatan implementasi kebijakan dalam sejarah perkembangan sudi implementasi kebijakan yaitu pendekatan top down dan botton up. Dalam bahasa Lester dan Stewar (2000) istilah itu dinamakan "*The command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *The market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*)". Dua Model pendekatan implementasi kebijakan ini terdiri dari :

1. Pendekatan top Down, dalam pendekatan top Down, implementasi kebijakan yang dilakukan tersenterlisir dan dimulai dari aktor

tingkat terpusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan top down bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator- administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan top down ialah administrator level atas merupakan pembuat kebijakan dan level bawahannya merupakan pelaksana dari sebuah kebijakan.

2. Pendekatan Bottom Up, dalam pendekatan Bottom Up memandang bahwa implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat, akan tetapi berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan pada level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang dialami oleh masyarakat tersebut, jadi inti dari pendekatan Bottom Up adalah pengimplementasian kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat bawah, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dan sumber daya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri. Agustino (2014 :140-156).

Proses implementasi melibatkan banyak aktor penting memegang tujuan difus dan bersaing dan harapan yang bekerja dalam konteks campuran semakin besar dan kompleks program pemerintah yang membutuhkan partisipasi dari lapisan banyak dan unit pemerintah dan yang dipengaruhi oleh

faktor-faktor yang kuat di luar kendali mereka (Ripley dan Franklin, 1986:11)”. Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel yang organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. Terdapat kesenjangan yang ditemukan dalam implementasi yaitu suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan akan terbuka kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan yang senyatanya tercapai.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Dengan demikian implementasi kebijakan publik memainkan peranan penting dalam merealisasikan suatu kebijakan publik, tetapi tidak berarti bahwa implementasi kebijakan terpisah dari tahapan formulasi. Menurut Fadillah Putra (dalam Tachjan, 2006:12), menyatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik tergantung pada tatanan kebijakan publik makro dan mikro, artinya formulasi kebijakan makro yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, keberhasilan implementasinya akan dipengaruhi kebijakan publik operasional serta kelompok sasaran dalam

mencermati lingkungan. Dengan demikian implementasi kebijakan merupakan satu tahap penting dalam proses kebijakan, yaitu suatu proses untuk membuat suatu yang formal bisa terselenggara di lapangan oleh aktor sehingga memberikan hasil.

Van Meter dan Van Horn (dalam Nugroho, 2009:503) Variabel yang mempengaruhi kebijakan publik yaitu:

1. Aktivitas Pelaksana dan Komunikasi antarorganisasi
2. Karakteristik Agen Pelaksana
3. Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik
4. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana

2.1.3 Model Implementasi Kebijakan Menurut Edward III

Model implementasi yang dikembangkan oleh Edward III disebut dengan Direct and Impact on Implementation dalam Winarno (2012:177), ada empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi, yaitu :

1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Edward III adalah komunikasi. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan suatu pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui

apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Komunikasi amatlah penting peranannya karena suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksananya. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi kejelasan dari informasi tersebut. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu :

- a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*miscommunication*).
- b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuarats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implelementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibelitas dalam melaksanakan kebijakan.
- c) Konsistensi; perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan.

2. Sumber daya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berupa sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Sumber daya meliputi empat komponen yaitu: staf yang cukup, informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

a) Staf;

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak berkompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan

kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b) Informasi;

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap kebijakan di atas.

c) Wewenang;

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

d) Fasilitas;

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Variabel ketiga yang juga mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi sebuah kebijakan adalah disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari para pelaksana yang menjadi implementor dari program, dalam hal ini adalah aparatur negara sangat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan publik. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2008:152-154) adalah :

a. Pengangkatan birokrat;

Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

b. Insentif;

Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Variabel keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai

keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik, karena ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Struktur birokrasi merupakan standar prosedur operasional yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program.

Dua karakteristik menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan :

- a) Standar Operating Procedures (SOPs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/ administrator/ birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan.
- b) Fragmentasi; adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai di antara beberapa unit kerja.

Jika keempat hal tersebut di atas tidak ada maka akan sulit sekali mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah-masalah publik memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang

baku. Fragmentasi yang sering terjadi di dalam organisasi harus dihindari dan di atasi dengan cara sistem koordinasi yang baik.

Berangkat dari masalah publik selanjutnya akan diproses lebih lanjut menjadi sebuah kebijakan melalui tahap-tahap yang telah ditentukan. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik, dan kebijakan publik harus diimplementasikan. Menurut Abidin dalam bukunya Kebijakan Publik (2002:185) melaksanakan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan karena tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Dari pernyataan tersebut dapat di tarik hal yang penting dan inti dari tahap kebijakan publik dan implementasi, ini dikarenakan implementasi merupakan tahap pengaplikasian hal-hal yang belum nyata menjadi nyata. Pernyataan yang sejalan juga ditegaskan oleh Udoji dalam Agustino (2006:140), yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan, karena kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

2.1.4 Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan yang disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat.

PATEN ini sebagai pusat pelayanan dimana kecamatan diharapkan mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat secara profesional yang berdasarkan kriteria dan skala kecamatan dibidang perijinan dan non perijinan. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, maksud dari penyelenggaraan PATEN adalah mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi contoh pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Selain itu penyelenggaraan PATEN bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam menyelenggarakan PATEN ada syarat substantif yaitu pendelegasian sebagian wewenang bupati/walikota dilakukan agar efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan tersebut tercapai. Sebagai salah satu upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya jenis pelayanan administrasi maka PATEN menganut asas-asas pelayanan publik sesuai dengan Pasal 4 Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang asas-asas penyelenggara pelayanan publik, meliputi:

1. Kepentingan Umum berarti, pemberian pelayanan oleh petugas pelaksana PATEN tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan.

2. Kepastian hukum berarti, ada jaminan bagi terwujudnya hak dan kewajiban antara penerima pelayanan (warga masyarakat) dan pemberi pelayanan (kecamatan) dalam penyelenggaraan PATEN.
3. Kesamaan hak berarti, pemberian pelayanan dalam PATEN tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
4. Keseimbangan Hak dan kewajiban berarti, pemenuhan hak itu harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun oleh penerima pelayanan.
5. Keprofesionalan berarti, setiap pelaksana PATEN harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya.
6. Partisipatif berarti, meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan PATEN dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif berarti, dalam penyelenggaraan PATEN, setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil.
8. Keterbukaan berarti, setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi tentang PATEN.
9. Akuntabilitas berarti, proses penyelenggaraan PATEN harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan berarti, ada pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
11. Ketepatan waktu berarti, penyelesaian setiap jenis pelayanan yang dikelola dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan PATEN.
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan berarti, setiap jenis pelayanandalam PATEN dilakukan secara tepat, mudah, dan terjangkau oleh warga masyarakat penerima pelayanan.

PATEN merupakan suatu inovasi pelayanan guna mendekatkan jarak antara pemerintah sebagai penyedia layanan dengan masyarakat. Dalam pelaksanaannya terdapat beberapa persyaratan yang harus terpenuhi . Adapun persyaratan yang harus dipenuhi agar suatu Kecamatan dapat dijadikan sebagai penyelenggara PATEN adalah sebagai berikut:

1. Syarat Substantif, yaitu adanya pendelegasian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Camat yang meliputi bidang perizinan dan non perizinan yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota;
2. Syarat Administratif, yang meliputi adanya standar pelayanan dan uraian tugas personil kecamatan yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota;

3. Syarat Teknis, yang meliputi sarana dan prasarana, serta adanya pelaksana teknis yang disesuaikan dengan kemampuan anggaran daerah.

Penyelenggaraan PATEN ini meliputi pelayanan bidang perijinan dan non perijinan. Adapun standar pelayanan PATEN, meliputi:

1. Jenis pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan.
3. Proses atau prosedur pelayanan.
4. Pejabat yang bertanggung jawab terhadap pelayanan.
5. Waktu pelayanan.
6. Biaya pelayanan

Pemerintah kabupaten/kota adalah pemerintahan kecamatan. Pemerintahan ditingkat kecamatan menjadi lebih dibutuhkan perannya sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Kecamatan merupakan lembaga yang strategis dalam mengelola dan melayani kepentingan masyarakat. Kecamatan merupakan sebuah organisasi yang hidup dan melayani kehidupan masyarakat. Dalam menjamin tugas-tugas pemerintahan seperti penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan termasuk didalamnya melaksanakan tugas pelayanan serta melaksanakan tugas yang didelegasikan oleh

Bupati/Walikota. Kecamatan diatur dalam pasal 126 UU Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut:

- a. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada peraturan pemerintah.
- b. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagai wewenang bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
- c. Selain tugas diatas camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintah, meliputi:
 - a) Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
 - b) Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban.
 - c) Mengkoordinasikan penerapan-penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.
 - d) Mengkoordinasikan penyelenggaraan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
 - e) Mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan.
 - f) Membina penyelenggaraan pemerintahan desa/kelurahan. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan desa/kelurahan.

- d. Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekda Kabupaten/Kota dari PNS yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan perundang-undangan.
- e. Camat dalam melaksanakan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Pejabat penyelenggara PATEN terdiri atas:

1. Camat, mempunyai tugas Memimpin, mengkoordinasikan, dan mengendalikan penyelenggaraan PATEN, menyiapkan rencana anggaran dan biaya, menetapkan pelaksanaan teknis, dan mempertanggungjawabkan kinerja PATEN kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.
2. Sekretaris Kecamatan, mempunyai tugas; melakukan penatausahaan administrasi PATEN, bertanggungjawab kesekretariatan/ketatausahaan penyelenggaraan PATEN, bertanggungjawab kepada Camat.
3. Kepala seksi yang membidangi pelayanan administrasi, mempunyai tugas;

melaksanakan teknis pelayanan dan bertanggung jawab kepada Camat.

Pejabat penyelenggara PATEN ini, melakukan pengelolaan layanan secara transparan dan akuntabel. Biaya penyelenggaraan

PATEN dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran Kecamatan. Dalam hal penyelenggaraan PATEN menghasilkan penerimaan, wajib melakukan penyetoran ke kas daerah. Masyarakat berperan serta secara aktif dalam penyelenggaraan PATEN, berupa: ikut serta dalam penyusunan standar pelayanan, memberikan masukan dalam proses penyelenggaraan layanan dan memenuhi semua persyaratan pada saat meminta layanan.

Kecamatan merupakan line office dari pemerintah daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan mempunyai tugas membina desa/kelurahan. Kualitas pelayanan di Kecamatan diharapkan akan menjadi lebih baik setelah menjadi perangkat daerah dibandingkan pada saat sebagai perangkat dekonsentrasi yang pengaturannya sangat sentralistik. Sebab tujuan pemberian otonomi daerah dan keberadaan daerah adalah untuk mensejahterahkan masyarakat melalui pemberdayaan dan penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, ekonomis dan demokratis.

Oleh karena itu, pemberian kewenangan pemerintahan secara penuh kepada daerah kabupaten/kota dimaksudkan karena daerah itu lebih dekat kepada masyarakat sebagai pihak yang dilayani dan diberdayakan. Asumsinya semakin dekat jarak antara pelayanan dan yang dilayani maka pelayanan akan sesuai dengan harapan

masyarakat. Apabila pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat maka diharapkan kualitas pelayanan akan menjadi lebih baik.

2.2 Penelitian Yang Relevan

Penulis merasa perlu menjaga orisinalitas penelitian ini, sehingga penulis perlu memberikan contoh penelitian terdahulu yang juga membahas mengenai Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). Dalam hal ini penelitian terdahulu akan dijelaskan mengenai isi dan substansinya, sehingga pada akhirnya dapat diketahui bahwa penelitian penulis memiliki hasil akhir yang tidak sama atau berbeda dengan penelitian terdahulu.

Penelitian terdahulu pertama yang saya jadikan perbandingan adalah Penelitian yang berjudul Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kantor Camat Tangaran Kecamatan Tangaran oleh Eldi Agustriadi program studi ilmu pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik kerja sama Universitas Tanjungpura dengan pemerintah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2015. Penelitian ini membahas tentang bagaimana efektivitas Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) khususnya pelayanan administrasi kependudukan di Kantor Camat Tangaran Kabupaten Sambas yang bagaimana mengetahui tentang efektivitas keorganisasian pelayan terhadap proses pelaksanaan PATEN sehingga masyarakat disini dapat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan pihak Kecamatan, sehingga pegawai pelayan dapat selalu

melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan panduan pelaksanaan dan sesuai dengan tujuan diturunkannya program PATEN

Penelitian terdahulu kedua, yaitu oleh Dwi Jatmiko mahasiswa S1 fakultas ilmu sosial dan ilmu politik (Fisip) Universitas Negeri Yogyakarta, Tahun 2018, berjudul Implementasi kebijakan PATEN di Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, mengetahui faktor-faktor yang mendorong dan menghambat implementasi tersebut serta mengetahui penerapan asas-asas pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan PATEN tersebut.

Penelitian tersebut merupakan penelitian kualitatif. Metode pengumpulan data didasarkan pada *criterion-based selection* yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui sumber-sumber data yang mewakili informasi tentang implementasi kebijakan PATEN di Kecamatan Gondokusuman. Teknik pengumpulan data penelitian ini menggunakan wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Analisis menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dengan pemeriksaan keabsahan data menggunakan teknik triangulasi sumber dan triangulasi waktu. Adapun teknik analisis data menggunakan model interaktif.

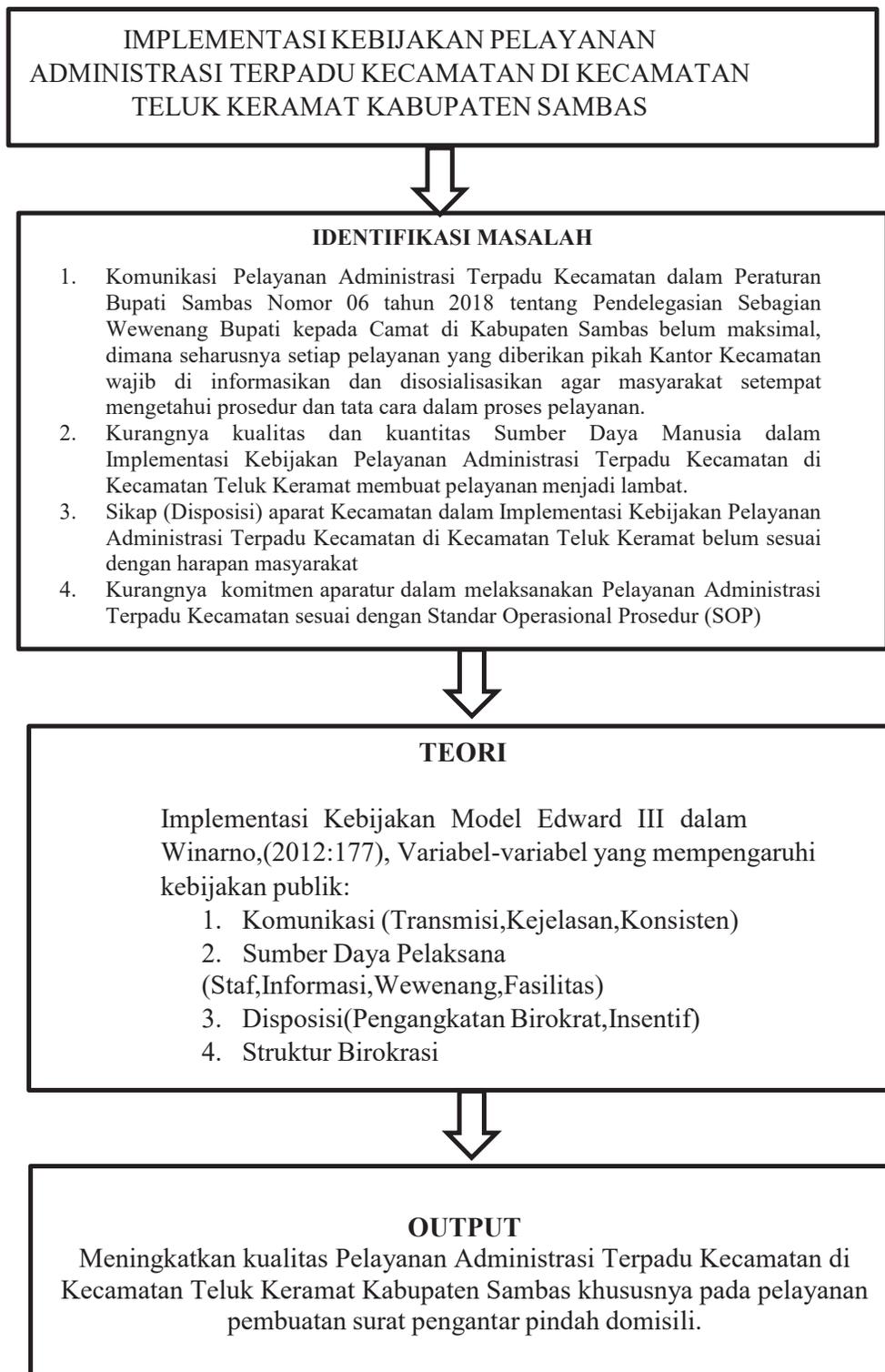
Implementasi PATEN di Kecamatan Gondokusuman dilaksanakan dengan baik sesuai dengan petunjuk dan ketentuan dalam kebijakan PATEN. Pelaksanaan program terlaksana dengan lancar tanpa kendala berarti yang mengganggu penyelenggaraan pelayanan. Proses implementasi dimulai dari pelaksanaan koordinasi dan sosialisasi; penyiapan sumberdaya

manusia, peralatan, sarana dan prasarana. Disamping itu didukung pula oleh kebijakan pendukung yang efektif, motivasi pihak kecamatan dan karakteristik positif penduduk.

Faktor penghambat keberhasilan yaitu informasi yang disampaikan melalui sosialisasi secara langsung tidak mencapai ke seluruh lapisan masyarakat, keterlambatan distribusi perangkat dan keterbatasan kapasitas perangkat serta faktor kekecewaan penduduk, domisili dan ketepatan waktu penduduk. Kecamatan Gondokusuman memberikan pelayanan dalam pelaksanaan PATEN secara transparan, akuntabel, kondisional, partisipatif dan menjunjung kesamaan hak.

2.3 Kerangka Berfikir

Bagan Alur Pikir Penelitian



2.4. Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana pelaksanaan Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Teluk Keramat?
2. Bagaimana ketersediaan sumberdaya dalam Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Teluk Keramat?
3. Bagaimana disposisi Implementor dalam Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Teluk Keramat?
4. Bagaimana struktur birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Teluk Keramat?